Résumé

Contexte

Dans son chapitre consacré à l'état de la recherche sur le foncier, G. Jalabert insiste sur la nécessité d'entreprendre des travaux en lien avec **« *la demande sociale* »** (1988 - p. 115). Outre l'utilité à court terme, l'auteur y voit des avantages en termes d'accès et de traitement d'informations trop faiblement disponibles pour les chercheurs et d'étude des « *effets réels des politiques foncières locales* » (*ibid*, p. 116). Il est vrai que les marchés fonciers restent opaques[1] car la publicité assurée au niveau juridique n'est pas mobilisable en l'état pour l'observation (Granelle J.-J., 1998). Plus récemment, **la question foncière a connu un regain d'intérêt**, ne serait-ce que face à la déconnexion entre le dernier cycle immobilier et les revenus des ménages (Friggit J., 2008).

Ce travail de recherche est issu de ce double constat et s'appuie sur les interrogations d'un acteur public de l'aménagement du territoire - l'Etablissement Public Foncier du Nord-Pas de Calais (EPF NPdC). Cet opérateur foncier acquiert, transforme, gère et revend des terres, des terrains et des immeubles dans le Nord-Pas de Calais. Ces formes d'action foncière, menées par un opérateur régional suite à la demande d'acteurs locaux, tiennent à **des besoins de mutualisation de l'action publique face à la complexité de la question foncière**. Comme le souligne M. Roncayolo en 1985 (p. 86) « *le régime de la propriété foncière est une des rigidités dans laquelle les efforts de rationalisation, les plans d'urbanisme et les montages financiers finissent toujours par trouver leur limite* ». Depuis sa création en 1990, les pratiques de l'EPF NPdC ont évolué et se sont progressivement étoffées pour des raisons de nature juridique[2], stratégique[3] et thématique[4]. Afin de préparer son programme pluriannuel d'intervention et de définir son champ d'intervention, l'EPF NPdC a mis en place, à partir de 2004, une série de séminaires (dénommé l'atelier des méthodologies du foncier) réunissant différents acteurs de l'aménagement du territoire.

Cette recherche s'inscrit dans ce contexte de redéfinition des moyens financiers et des actions foncières publiques dans le Nord-Pas de Calais. Plus précisément, **les phases amont de réflexions et de discussions** aboutissant aux modifications des modalités de l'action foncière publique **occupent une place centrale**.

[1] Malgré les tentatives de constitution de référentiel. A ce sujet, voir Comby J., 2001 et l'article 21 de la loi ENL n° 2006-872 du 13 juillet 2006.
[2] Citons la transposition dans le droit français de la directive européenne sur la mise en concurrence des travaux et services (Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (31 mars 2004).
[3] Suite notamment à un glissement des fonds structurels européens de conversion vers d'autres régions d'Europe (Drevet J.-F., 2003).
[4] Par le passage d'interventions ciblées à des interventions relatives à l''ensemble des dynamiques territoriales.

Problématique

Dans cette perspective, la connaissance **des dynamiques foncières** nécessite l'utilisation de méthodes, d'outils et de données spécifiques, afin de réaliser une analyse de la situation du Nord-Pas de Calais, pour que les acteurs de l'aménagement envisagent des ajustements de leurs actions foncières.

Ainsi, **la thèse est**, tout d'abord, **une interrogation sur les méthodes, les outils et les données** permettant de créer un système d'observation des dynamiques foncières à des fins d'aide à la décision. Malgré leur multiplicité, induite par des obligations de diffusion de l'information[5], des progrès techniques[6] et des besoins de mutualisation[7], Les observations foncières sont contraintes par **des écueils conceptuels, méthodologiques** et **organisationnels**, sans cesse rappelés depuis 1960 (Granelle J.-J., 2009).

Elle est, ensuite, **une interrogation de l'évolution des usages et des valeurs de l'espace** par le biais d'une analyse des changements d'utilisation du sol et des marchés fonciers depuis le début des années 1990. Une telle posture permet d'étudier l'évolution des valeurs de l'espace par les changements d'utilisation du sol, dans la mesure où ces derniers résultent de choix délibérés, subis ou contraints, des filtres personnels et idéologiques des individus et des filtres sociétaux et des modes. Il est également possible d'étudier l'évolution des valeurs de l'espace au prisme des transactions sur les marchés fonciers, puisqu'elles transcrivent l'intérêt des individus pour la situation, le site et les usages offerts par la propriété foncière. Plus particulièrement, les relations entre les cessions de titre de propriété et les changements d'utilisation du sol sont un sujet de recherche peu étudié et sont, dans les débats sur la gestion de l'espace, constituées d'analogies et de relations ambiguës qu'il convient de préciser.

La thèse est, enfin, **une réflexion sur la place de l'action publique** sur les différents marchés fonciers et dans la gestion de l'espace. L'évolution des usages urbains, agricoles et naturels peut en conséquence être perçue par les principes et/ou objectifs de **durabilité** plébiscités par les acteurs publics. L'intervention publique sur les marchés fonciers des espaces agricoles, naturels et urbains est une autre source de réflexion, notamment face à son agrégation en zone urbaine et la concentration des moyens financiers sur le marché des terrains à bâtir. Les dynamiques de peuplement s'étendent pourtant dans des secteurs à l'ingénierie publique moins développée. De plus, les effets ségrégatifs des marchés fonciers sont peu connus, alors que les

[5] Par exemple : la directive INSPIRE (JO de la Commission Européenne du 25 avril 2007).
[6] La numérisation, Internet… (Gervais M., 2005).
[7] Dans une logique d'économie de moyen, d'échange de « bonnes pratiques »…

acquisitions des particuliers sont l'expression d'un aboutissement dans leur trajectoire résidentielle (Rossi P.H., 1955).

Méthodologie

Méthodologie générale

Les investigations ont été menées dans le cadre de l'atelier des méthodologies du foncier entre 2004 et 2008. Les résultats ont été exposés par itération aux acteurs régionaux et nationaux de l'aménagement du territoire participant à chaque cycle de séminaires ou à chaque groupe thématique (30 à 50 personnes). De la sorte, la thèse s'inscrit dans une démarche de « **recherche-action** » qui implique « *de faire de la recherche dans les temps et les lieux de l'action* » (Casabianca F. et Albaladejo C., 1997 – p. 7) et qui répond à des besoins de production de connaissance, afin d'agir sur la « réalité » (Barbier R., 1996).

De plus, considérant que le **préalable foncier** (Renard V., 1998) ne se cantonne à la construction, mais qu'il s'étend aussi dans le champ environnemental, il est possible **de faire évoluer le vocable « foncier »** : **de l'adjectif au nom**, lui conférant de fait le statut d'objet de recherche. Le foncier peut alors se définir comme « *l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques […], juridiques […] puis par les techniques d'aménagement pouvant matérialiser et caractériser ces rapports sociaux en autant de régimes distincts* » (Le Roy E., 1991 – p. 13-14). L'auteur précise que « *c'est la politique qui influe sur la manière de poser et de traiter de la problématique foncière, la sensibilité du foncier au politique étant augmentée par la concurrence ou la contradiction des choix pouvant émerger aux échelles internationale, nationale et locale* ». Le foncier est alors considéré comme un point focal révélant les interventions des différents acteurs dans un territoire. **L'approche systémique** est particulièrement pertinente pour comprendre les logiques en œuvre sur un territoire et surtout pour en concevoir et organiser l'observation et l'évaluation des projets qui s'y déroulent (Rolland-May C., 2000). La notion de système est entendue comme une grille de lecture et la complexité comme un « *concept opératoire* » (Moine A., 2007 - p. 9). En donnant une position centrale aux cinq actes fondamentaux de l'Homme et aux actions à dimension géographique concomitantes, l'idée est de préciser que la production de l'espace est au cœur de la méthodologie de recherche (Brunet R., 2001). **Les dynamiques foncières** peuvent alors être définies comme **le fruit des actions de gestion, d'appropriation ou d'échange pour habiter ou exploiter l'espace géographique**.

Ainsi, la méthodologie générale de la thèse repose sur **une approche pluridisciplinaire** intégrant les aspects économiques et géographiques du foncier (Jollivet M. (*ed.*), 2001). La thèse se situe d'une part au contact de l'économie immobilière par une analyse des bilans des marchés, sans pour autant se focaliser sur leurs aspects monétaires et d'autre part de la géographie, ne serait-ce que par l'étude des dynamiques d'utilisation du sol. De même, la thèse emprunte l'essentiel de ses méthodes et de ses outils à la géographie à l'exemple de l'analyse spatiale et des Systèmes d'Information Géographique (SIG).

Méthodes

En corollaire de la méthodologie générale, le recours à des méthodes spécifiques permet de répondre à des objectifs sous-tendus par la problématique :

- le positionnement de l'observation des dynamiques foncières dans les processus de décision et d'action publique se fonde sur une **analyse du champ lexical** de la bibliographie disponible (Bardin P., 2001) ;

- la segmentation des marchés fonciers se fait par **croisement** de deux segmentations existantes (Comby J., 1993 et Kaszynski M., 2005), par **recoupement** des typologies des producteurs de données foncières (SAFER, notaires et services fiscaux) et par **confrontation** des sources à la « réalité » de terrain ;

- la sélection de données sur l'utilisation du sol et sur les marchés fonciers s'appuie sur les **notions d'incertitude** (Morin E., 2004) et **de qualité** (Devillers R. et Jeansoulin R. (*dir.*) : 2005) de l'information, par des **entretiens auprès « d'experts »** et par une **approche quantitative** ;

- la caractérisation de l'organisation des acteurs publics et de leurs actions foncières dans le Nord-Pas de Calais repose sur des **indicateurs statistiques simples** relatifs aux compétences déclarées, aux outils de planification mis en œuvre et à la cohérence du périmètre d'exercice de ces derniers ;

- la connaissance de l'utilisation du sol et de ses changements est assurée par **le développement d'une méthode dite de « l'entre-deux »** à partir de la technique des matrices de transition (Comber A. et *al.*, 2003), par **comparaison** (Ghorra-Gobin C., 1998) et par **la définition d'enjeux de gestion de l'espace** à partir d'une lecture des principaux documents d'orientation de l'aménagement du territoire dans le Nord-Pas de Calais ;

- les dimensions spatiales et temporelles des marchés fonciers sont étudiées par le biais des

statistiques multivariées, de **techniques de spatialisation** et **d'analyses spatiales** (interpolation, concentration…) ;

- les relations entre les dynamiques d'utilisation du sol et les transactions foncières sont analysées au sein d'un **SIG** pour cerner leurs relations réciproques et réaliser une **cartographie synthétique** des enjeux de gestion de l'espace.

Résultats

Les résultats des investigations menées sont de deux ordres : **ceux plus analytiques** fournissant des éléments de réflexions et d'aide à l'ajustement des actions foncières publiques ; **ceux relatifs au développement d'une méthodologie** reproductible dans le temps, transposable dans l'espace et opérationnelle pour les acteurs de l'aménagement.

L'organisation des acteurs publics a révélé **des inadéquations entre les périmètres de gestion et l'expansion de phénomènes tels que l'étalement urbain**. Dans les pourtours des agglomérations, des communes se sont regroupées, selon des principes d'homogamie, pour proposer des alternatives dans le choix résidentiel des ménages urbains. Les interventions directes sur les marchés représentent peu de chose par rapport à celles des particuliers et du secteur privé. Elles ont tendance à se concentrer dans les zones denses, alors que les dynamiques de peuplement se propagent au-delà des communes périurbaines.

Un premier niveau d'analyse de l'utilisation du sol a mis en évidence l'artificialisation de la région Nord-Pas de Calais et paradoxalement **la croissance des espaces naturels au détriment d'anciens sites industriels**. Un second niveau s'est intéressé aux enjeux de gestion de l'espace et a permis de déterminer que **l'urbain s'étend fortement** et que **son renouvellement est moins intense que sa dégradation**. L'utilisation agricole du sol connaît de profondes modifications des pratiques de production. Ses relations avec l'utilisation urbaine du sol oscillent entre des logiques d'anticipation et de dépendance. La croissance des espaces naturels est à nuancer, puisqu'elle correspond davantage à une dissémination de petites plantations d'arbres ou de remise en eau en liant avec la production sylvicole et l'abandon des cultures. Les analyses sur l'utilisation du sol fournissent sous forme de cartes de synthèse des éléments de réflexions au Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire et à la trame verte et bleue.

Pour les marchés fonciers, le fait marquant est l'affirmation de certaines valeurs données à l'espace telles que l'importance accordée aux espaces d'agrément ou encore la propriété d'un terrain pour la construction d'une maison individuelle. Les acquisitions sur ce segment de

marché par des particuliers se sont, en une quinzaine d'années, propagées et diffusées au-delà des aires des grandes agglomérations. De plus, elles tendent **à reproduire la division économique et sociale de l'espace**. Par ailleurs, les données foncières sont insuffisantes pour décrire l'évolution des modes d'utilisation du sol, puisqu'elles considèrent l'espace selon des considérations fiscales ou fonctionnelles et que ces derniers peuvent changer sans modifications de leur statut de propriété ou de fiscalité.

L'opérationnalité s'inscrivait dans la temporalité de la programmation de l'intervention de l'EPF NPdC sur la période 2007-2013. Les résultats de la thèse ont notamment contribué aux débats aboutissant à une redéfinition de ses principes d'intervention et de ses orientations privilégiées (bonification financière sur l'acquisition pour la construction de logements sociaux, à des fins environnementales…). **La reproductibilité** dans le temps était attendue, afin de participer à l'évaluation des actions de l'EPF NPdC et à l'actualisation des publications de son observatoire foncier. **La transposition** dans l'espace a été testée durant la thèse par la comparaison de la situation du Nord-Pas de Calais aux régions françaises et européennes. Elle s'inscrit aussi dans les démarches de partage d'expérience entre acteurs de l'aménagement (Association de Développement des Etudes Foncières, réseaux inter-EPF, inter-SCOT…) et de coopération internationale (Interreg). Plus largement, la confrontation des transactions sur les marchés fonciers et des changements d'utilisation du sol a un écho particulier au regard de l'évolution de la législation. En effet, **la méthodologie développée** durant la thèse **s'applique** aisément **aux dispositions relatives à l'évaluation de la planification de l'espace** définies par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009[8] et le projet de loi Engagement National pour l'Environnement. A termes, les documents de planification doivent intégrer une analyse quantifiée de l'évolution décennale des surfaces agricoles, naturelles et forestières et fixer des seuils de consommation.

Bibliographie

Barbier R., 1996 : *La recherche-action*. Anthropos, collection « ethnosociologie », 112 p.
Bardin L., 2001 : *L'analyse de contenu*. PUF, collection Quadrige Manuels, 291 p.
Brunet R., 2001 : *Le déchiffrement du monde*. Belin, Collection « Mappemonde », 192 p.
Casabianca F. et Albaladejo C., 1997 : *Introduction. In* Albaladejo C. et Casabianca F. (*dir.*) : *La recherche-action. Ambitions, pratiques, débats*. INRA, Etudes et recherches, n° 30, p. 7-10.
Comber A., Fisher P. et Wadsworth R., 2003 : A semantic statistical approach for identifying change from ontologically divers land cover data. *In 5th AGILE conference on Geographic*

[8] Loi n° 2009-967, notamment l'article 7 qui modifie l'art. L110 du code de l'urbanisme.

Information Science (AGILE'03), p. 123-131.
Comby J., 1993 : *Les six marchés fonciers*. *In* Granelle J.-J. et Vilmin T. (*dir.*) : *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Association de Développement des Etudes Foncières, p. 41-48.
Comby J., 2001 : L'état de la question foncière. *Etudes Foncières*, n° 90, p. 32-41.
Devillers R. et Jeansoulin R., 2005 : *Qualité de l'information géographique : concepts généraux*. *In* Devillers R. et Jeansoulin R. (*dir.*) : *Qualité de l'information géographique*. Hermès, Lavoisier, traité IGAT, p. 37-48.
Drevet J.-F., 2003 : Quel avenir pour les fonds communautaires dans une Europe à 25 ? *Problèmes économiques*, n° 2804, p. 15-20.
Friggit J., 2008 : Droits de mutation et montant des transactions immobilières – 1800/2007. Note de travail, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 35 p.
Gervais M., 2005 : Pertinence d'un manuel d'instructions au sein d'une stratégie de gestion du risque juridique découlant de la fourniture de données géographiques numériques. Thèse de 3ème cycle en Géographie, Université de Marne-La-Vallée, 344 p.
Ghorra-Gobin C., 1998 : La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs. UNESCO, programme Gestion des Transformations Sociales, MOST, document de travail n° 40, 23 p.
Granelle J.-J., 1998 : *Economie immobilière. Analyse et applications.* Economica, 534 p.
Granelle J.-J., 2009 : *Economie et urbanisme : du foncier à l'immobilier 1950-2008.* L'Harmattan, collection « l'esprit économique », 230 p.
Jalabert G., 1988 : *Etats des lieux de la recherche dans le domaine de la géographie. In* Granelle J.-J., Heymann-Doat A. et Jalabert G. : *Etats des lieux. Pour une relance de l recherche sur le foncier*. Association de Développement des Etudes Foncières, p 83-124.
Jollivet M. (*ed.*), 2001: *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*. Elsevier, collection « environnement », 288 p.
Kaszynski M., 2005 : Marchés fonciers et immobiliers. Les enjeux de la régulation. *Etudes Foncières*, n° 114, p. 25-27.
Le Roy E., 1991 : *Introduction générale. In* Le Bris E., Le Roy E. et Matthieu P. (*dir.*) : *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Karthala, p. 11-23.
Moine A., 2007 : *Le territoire : comment observer un système complexe*? L'Harmattan, collection « itinéraires géographiques », 176 p.
Morin E., 2004 : *La Méthode 6 - Ethique*. Seuil, 256 p.
Renard V., 1998 : *L'économie du logement : le préalable foncier*. *In* Segaud M., Bouvalet C. et Brun J. (*dir.*) : *Logement et habitat. L'état des savoirs*. La découverte, collection texte à l'appui, p. 201-209.
Rolland-May, 2000 : *Evaluation des territoires : concepts, modèle, méthodes*. Hermès, 381 p.
Roncayolo M., 1985 : *Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation*. *In* Duby G. (*dir.*) : *Histoire de la France urbaine, tome 5*. Le Seuil, p. 15-131.
Rossi P. H., 1955 : *Why families move : A Study in the Social Psychology of Urban Residential Mobility*. Glencoe, Free Press, 220 p.